

Processus de décentralisation au Cameroun: enjeux et défis de la gouvernance urbaine

Francis Joël TCHENKEU^{1,2} & Michel Max RAYNAUD^{1,2}

¹ Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal

² RÉSAUD Alioune Badiane (Réseau d'Échanges Stratégiques pour une Afrique Urbaine Durable)



ARTICLE HISTORY

Received 12 January 2020;

Accepted 29 January 2021

CONTACT

Corresponding Author:

Francis Joël TCHENKEU

francis.joel.tchenkeu@umontreal.ca



Résumé

Comment le Cameroun répond-il à ses engagements pris lors d'Habitat III pour une nouvelle gouvernance urbaine ? Le processus de décentralisation engagé depuis janvier 1996 par le gouvernement camerounais serait une réponse, mais cette réponse est-elle suffisante et quelles sont les limites rencontrées ? Cette réflexion s'appuie sur une approche historique. Les principaux facteurs conduisant à une gouvernance efficace ont prioritairement été examinés. Les recherches documentaires confrontent les textes officiels encadrant la décentralisation, les discours et les faits des acteurs (représentant de l'État, élus locaux et citoyens). L'étude met en évidence des avancées obtenues à la suite de tentatives de résolution de crises sociopolitiques (tripartite et Grand Dialogue National); mais le mécanisme de décentralisation demeure contrôlé par le gouvernement national, limitant la gouvernance au niveau local. Au Cameroun, l'héritage du système colonial d'administration français, différent du système anglais, a conditionné et conditionne encore la gestion des circonscriptions territoriales. Bien que leur légitimité soit reconnue dans les textes de loi, les élus locaux restent inféodés aux représentants de l'État (Préfets) et les conflits entre les divers acteurs perdurent. Les articles de lois encadrant la décentralisation se contredisent subtilement, d'autres ne sont pas strictement appliqués et d'aucuns en attente de décrets d'application. En outre, reste à définir, le cadre pour la reddition des comptes par les gouvernements urbains, une gestion transparente des municipalités et une véritable participation citoyenne. Enfin, les élus locaux devraient davantage jouer un rôle dans le recrutement de l'équipe managériale et la définition des politiques du FEICOM.

Mots clés: Décentralisation, Gouvernance urbaine, Gouvernement urbain, Elus locaux, Cameroun

1. Introduction

Les nombreux défis face auxquels sont confrontées les villes (surpopulation, crise du logement et des services publics, inégalités socio-spatiales, pollutions, changements climatiques...) ont placé la décentralisation et la gouvernance urbaine au centre des préoccupations internationales. Pour répondre efficacement aux enjeux, de l'urbanisation « durable », le paragraphe 177 de la déclaration de la

2^e Conférence des Nations Unies sur les établissements humains à Istanbul (Habitat II, Nations Unies, 1996), recommandait le renforcement des capacités des autorités locales afin d'appuyer la décentralisation et le processus de gestion urbaine de type participatif. Vingt ans plus tard, le *Nouveau Programme pour les Villes (New Urban Agenda)* est adopté par les États membres des Nations Unies lors de la 3^e Conférence sur les établissements humains à Quito (Équateur) en 2016. Il renouvelle la demande d'un « processus de gestion

urbaine participatif » en engageant les pays signataires à « mettre en place un cadre d'appui à la structure de gouvernance urbaine », c'est-à-dire, aider « les administrations locales à déterminer leurs propres structures administratives et de gestion, en accord avec la législation et les politiques nationales ».

Pour les Nations Unies, *décentralisation* et *gouvernance* sont corrélativement associées à travers le concept de *gestion participative*. La République du Cameroun, membre des Nations Unies et signataire des déclarations d'Habitat II et d'Habitat III s'est donc engagée dans ce double processus de décentralisation afin de:

Renforcer la gouvernance urbaine, en mettant en place des institutions et des mécanismes viables qui consolident les moyens d'action des acteurs urbains, ainsi que des contrôles et contrepoids, de manière à garantir la prévisibilité et la cohérence dans les plans de développement urbain et à favoriser ainsi l'inclusion sociale, une croissance économique durable, inclusive et viable et la protection de l'environnement (Nations Unies, 2017, p. 9).

La question est d'examiner comment le Cameroun intègre-t-il la nécessité d'autonomisation de ses collectivités locales, telle que sa signature au *Nouveau Programme pour les Villes* d'Habitat III et de la *Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local* (Union Africaine, 2014)¹ l'engagent ? Le concept de décentralisation est communément compris et n'est pas, ou peu, discuté en le confrontant à celui de la gouvernance urbaine qu'il implique. Cet article vise à analyser le processus de décentralisation au Cameroun afin de déterminer les enjeux et les défis de la gouvernance urbaine. La méthodologie de recherche est qualitative et basée sur une approche historique. Les recherches documentaires ont confronté plusieurs données de sources secondaires (textes de lois, interviews de divers acteurs, faits empiriques, articles scientifiques et de médias) notamment sur le cadre institutionnel encadrant la décentralisation, les mécanismes du pouvoir et les faits des acteurs (représentant de l'État, élus locaux et citoyens). Les principaux

facteurs conduisant à une gouvernance efficace (Börzel et al., 2018) ont prioritairement été examinés.

2. Approche conceptuelle

2.1 Concept de décentralisation

La décentralisation implique la nécessité de doter les collectivités territoriales d'une personnalité juridique et d'une autonomie permettant gérer leurs affaires spécifiques (Denoix de Saint Marc, 2016, p. 93). L'Union Africaine (2014, p. 2) la considère comme étant: « le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement afin de renforcer la capacité des gouvernements sous-nationaux à promouvoir la participation des populations et la fourniture de services de qualité ». Pour le Cameroun, la décentralisation consiste effectivement en un transfert par l'État, aux collectivités territoriales de compétences particulières et de moyens appropriés².

2.2 Concepts de « gouvernement » et « gouvernance »

La différence entre *gouvernement* et *gouvernance* est majeure. Le concept de *gouvernance*, apparu en 1979 sous la plume de l'économiste Oliver Williamson (1979)³, va grâce à l'image de changement qu'il véhicule, rapidement se répandre notamment dans le monde de la gestion (Levi-Faur, 2012). Les deux concepts, *gouvernement* et *gouvernance*, font en général l'objet de confusions tendant à faire d'eux des synonymes dans le jargon commun, y compris parfois dans le milieu scientifique. Lacroix & St-Arnaud (2012, p. 26) précisent que:

La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs

¹ Elle a été adoptée en juin 2014 par les Chefs d'État et de Gouvernement lors du Sommet de l'Union africaine de Malabo (Guinée Équatoriale).

² Article 2, loi no 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

³ Oliver Williamson (1979) Transaction Costs Economics: Governance and Contractual Relations, cité par David Eli-Faur (2014).

impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir.

De son côté Levi-Faur (2012, p. 9-10) rappelle que:

Premièrement, la gouvernance n'est pas une approche homogène, globale et hiérarchisée pour l'étude de la politique, de l'économie et de la société. Deuxièmement, jusqu'à présent, la gouvernance n'est pas une théorie des relations causales. Troisièmement, la gouvernance n'est pas le gouvernement. Elle peut être vue comme plus qu'un gouvernement ou comme une alternative au gouvernement, mais pas comme un synonyme.

La *gouvernance*, fait appel à terrain de jeu (aréna) où l'ensemble des acteurs institutionnels ou non, issus des réseaux formels et informels, débattent, négocient sur tous les sujets et débouchent à des compromis rationnels et raisonnables (Moreau, 2011, p. 95). Afin qu'une gouvernance soit réussie, elle nécessite l'accomplissement d'au moins quatre activités importantes : choisir des objectifs, concilier et coordonner les objectifs, leur mise en œuvre, la rétroaction et la responsabilité (Peters, 2012, p. 22).

Il est donc essentiel de bien différencier la *gouvernance* qui se caractérise par une *approche bottom-up et transversale*, du *gouvernement* qui est un mode d'administration correspondant à une *approche top-down*. Le *gouvernement* est le résultat du processus que Foucault décrit comme « la gouvernementalisation de l'État »⁴ (Foucault, 2001, p. 655).

Un gouvernement est un organe institutionnel. Il procède de haut en bas. Installé au sommet de la hiérarchie étatique, il donne des ordres qui descendent tout au

long de l'échelle sociale. La gouvernance n'est pas une entité, c'est un système rejetant toute hiérarchie. Rien n'est censé être fixe, tout est en flux. À l'âge gouvernemental, l'État, gardien sévère de l'unité, est un guide idéologique, diffuseur de la foi nationale. À l'ère de la gouvernance, le politique, vidé de toute finalité, ne sert plus qu'à surveiller que le jeu social ne se déroule pas trop mal. (Moreau Defarges, 2011, p. 29).

2.3 Concepts de « gouvernement urbain » et « gouvernance urbaine »

Plus précisément le « gouvernement urbain » renvoie à un mode d'action publique centralisé, autoritaire, se fondant sur la représentation et la suprématie de l'intérêt public sur les intérêts privés (Rangeon, 1996, p. 167). La « gouvernance urbaine évoque l'idée d'une gestion locale souple, stratégique et négociée, basée sur une approche pluri-rationnelle combinant des logiques publiques et privées, et prenant en compte l'évolution des demandes des citoyens » (Rangeon, 1996, p. 170). Dans la définition de la *gouvernance*, l'acte de gouverner (*gouvernement*) est différent des responsables en sa charge (*gouvernement*). Le *gouvernement* devient un acteur agissant pour la gestion de la cité, avec d'autres acteurs non étatiques ou ne relevant pas de l'administration publique.

*La gouvernance urbaine correspond à l'environnement favorable nécessitant des cadres juridiques adéquats, des processus politiques, d'administration et de gestion efficaces pour permettre aux gouvernements locaux de répondre aux besoins des citoyens. Elle renvoie aux différentes façons dont les institutions et les individus assurent la gestion quotidienne de la ville ainsi qu'aux processus mis en œuvre pour réaliser efficacement les objectifs de court et de long terme du développement urbain (ONU-Habitat).*⁵

3. Évolution historique du mode de gestion des collectivités territoriales

⁴ Par *gouvernementalisation*, Michel Foucault décrit trois éléments : « 1/ l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. 2/le gouvernement sur tous les autres: souveraineté, discipline; 3/le résultat du processus par lequel l'État administratif s'est trouvé petit à petit *gouvernementalisé* » (Foucault, 2001, p.655).

⁵ <https://fr.unhabitat.org/gouvernance/> consulté le 25 juin 2017.

Les premières expériences d'organisation politique des collectivités locales au Cameroun datent de la période d'occupation allemande en 1884 (Briltey, 1995, p. 69; Hond, 2010, p. 96). Deux circonscriptions administratives furent créées, l'une à Limbé (ancienne appellation *Victoria*) et l'autre à Kribi. La municipalisation effective s'est faite progressivement entre 1920 et 1960 (Tientcheu, 2003). Avant la réforme constitutionnelle de 1974,⁶ deux modes d'administration (*directe* et *indirecte*) ont prévalu au Cameroun⁷. Comme le rappelle Crowder (1964, p. 205) dans son étude *Indirect Rule* – le *French Style* et le *British Style*:

Il est essentiel de comprendre la nature de ces différences entre le système français et britannique, non seulement afin d'être au courant de l'histoire coloniale en Afrique, mais aussi en vue d'apprécier les différences qui existent aujourd'hui entre les deux blocs linguistiques principaux de l'Afrique indépendante.

Dans le *Cameroun occidental* (zone d'expression anglaise), entre 1922 et 1930, les *Native courts*⁸ (assemblées coutumières) sont introduites par les Britanniques à travers le système d'administration de l'*Indirect Rule* « né des expérimentations de Sir Frederick Lugard dans le but de gouverner le protectorat du Nigeria du Nord » (Rivron, 2014)⁹. Dès 1948, l'administration britannique confédère déjà le droit aux « *Native Authorities* »¹⁰ de se doter de certaines lois et de fixer des impôts locaux. Elles sont placées sous le contrôle de « *District Officers* ». La décentralisation s'est poursuivie progressivement

au Cameroun occidental. En 1961, les *Native Authorities* se transforment en « *Local Authorities* » et enfin en 1966, deviennent les « *Local Councils* »; avec à leur tête un *Chairman* (Maire) et l'*Executive Secretary* (conseil municipal), tous élus (Briltey, 1995, p. 71).

Le *Cameroun oriental* (zone d'expression française) connaît à la même époque une autre forme de gouvernement. Tout en utilisant l'autorité politique existante, la colonisation française table sur une politique d'assimilation. Alors que « le système britannique était basé sur les rapports consultatifs entre représentant politique et l'autorité indigène – habituellement un chef – le système français plaçait le chef dans un rôle entièrement secondaire, semblable à un agent du gouvernement colonial central. [...] Les Français choisissaient plus souvent [comme chef] ceux qui avaient été loyaux, ou avaient reçu une certaine éducation » (Crowder, 1964). Un système centralisé, fidèlement copié sur le modèle français; un modèle extrêmement fort qu'il est important de garder à l'esprit si on veut comprendre les écarts entre les intentions et les réalités mises en œuvre dans le fonctionnement des politiques urbaines actuelles du Cameroun.

Les premières *communes urbaines mixtes* (Yaoundé et Douala) sont créées par Arrêté du Haut-Commissaire français du 25 juin 1941. L'exécutif municipal est également nommé par ce dernier. Globalement, trois types de Communes prévalent: les Communes de Plein Exercice (CPE), les Communes de Moyen Exercice (CME) et les Communes Mixtes Rurales (CMR). Contrairement au *Cameroun occidental* (anglais), l'exécutif communal est en général exercé par des personnalités nommées par la tutelle gouvernementale au détriment des membres du Conseil Municipal qui pourtant sont des élus locaux. L'objectif visé est de garder une certaine emprise de la métropole sur l'ensemble du territoire de ses colonies. C'est le « *machiavélisme* » et une « *absence de solidarité sociologique* » qui ont marqué la création des Communes au *Cameroun oriental* (Momo, 1995, p. 83).

Le 20 mai 1972, à la suite d'un référendum, la République Fédérale du Cameroun devient la République Unie du Cameroun¹¹. La promulgation de la loi n°74-23 du 5 décembre 1974 portant sur

⁶ Cette période marqua la fin du fédéralisme et le début de l'instauration d'un État unitaire au Cameroun.

⁷ Après la Première Guerre mondiale, la partie occidentale du Cameroun est placée sous mandat britannique par la Société Des Nations (SDN), tandis que la partie orientale du pays est sous mandat français.

⁸ Les Britanniques y créèrent les « *Native courts* » sous le contrôle direct des autorités traditionnelles afin d'assurer la gestion quotidienne des affaires courantes locales (premières expériences de décentralisation).

⁹ Pour plus de détails, voir à ce sujet la thèse de doctorat de Sarah Rivron « La notion d'indirect rule » soutenue le 13 octobre 2014 à l'Université de Poitiers (France) <http://nuxeo.edel.univ-poitiers.fr/nuxeo/site/esupversions/7b72e5aa-4a74-4f6c-bf02-52785dd54d7b/consultée en novembre 2019>.

¹⁰ D'après Maurire Kamto (1988, p. 1600), cité par Tientcheu Njiako (2003), les « *Native courts* » gérées par les autorités traditionnelles; furent transformées en « *Native Authorities* », ensuite en « *Local councils* » et enfin en « *Area councils* ».

¹¹ Puis, le 4 février 1984, la dénomination du pays devient République du Cameroun.

l'organisation communale, fait des Communes, des collectivités publiques décentralisées dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière sur l'ensemble du territoire. Elles ont comme mandat officiel de gérer les affaires locales sous la tutelle de l'État en vue du développement économique, social et culturel de leurs populations. Cependant, deux modes de désignation de l'exécutif local prévalent. Les maires et les adjoints sont nommés dans les *Communes Rurales*¹² (ancienne CMR). Tandis que, dans les *Communes Urbaines*¹³ (anciennes CPE), les Conseils Municipaux élisent les maires¹⁴. La loi n°74-23 en son article 172, dispose toutefois d'un *régime spécial* pour les Communes urbaines de Yaoundé, Douala et Nkongsamba. Leur conseil municipal est présidé par un président du conseil assisté de vice-présidents élus. Mais surtout, dans le même conseil municipal, siège un *Délégué du gouvernement* assisté d'adjoints, tous nommés directement par le Président de la République (article 173); échappant ainsi au suffrage qui oblige à rendre des comptes à ses électeurs, donc aux citoyens. L'article 174 prévoyait par ailleurs que les *Délégués du Gouvernement* exercent les fonctions dévolues au Maire dans une commune urbaine ordinaire, à l'exception de la fonction de Président du conseil municipal. Finalement, en 1987, les régimes spéciaux ne limitent plus qu'aux Communes urbaines de Yaoundé, Douala et Nkongsamba¹⁵. Elles changent de dénomination (Communauté urbaine) et leur création est désormais à la discrétion de l'exécutif.

4. Revendications sociales et adoption d'un mode de gouvernement décentralisé

Les circonstances historiques d'institutionnalisation de la décentralisation au Cameroun n'envisageaient aucunement une autonomie certaine des municipalités (Momo, 1995, p. 85). Les concessions faites par le régime camerounais sur la décentralisation émanent toujours des crises sociopolitiques. À la fin des mouvements des

« années braise »¹⁶ qui se sont déroulés durant la période allant 1987 à 1996, le Cameroun s'est doté d'une nouvelle loi constitutionnelle¹⁷. C'est une retombée des ententes de la tripartite¹⁸. Ladite constitution précise que le Cameroun est un *État unitaire décentralisé*¹⁹. Cette structure administrative est calquée suivant le modèle de la France. Au Cameroun, le gouvernement national essaye depuis janvier 1996, à faire fonctionner tant bien que mal, la *déconcentration* et la *décentralisation*.

L'administration d'un pays unitaire, dès lors qu'il est suffisamment étendu, ne peut être totalement assurée depuis le siège du gouvernement. Elle comporte nécessairement des relais implantés sur tout le territoire. Le pays est divisé en circonscriptions administratives territoriales qui servent de cadre d'action à des représentants du pouvoir central. Au sein de ces dernières, une autorité dispose, au nom et pour le compte de l'État, de pouvoirs plus ou moins étendus. Plus le pouvoir central lui reconnaît de compétences, plus l'administration d'État est dite « déconcentrée » (Denoix de Saint Marc, 2016, p. 93).

C'est huit années après la révision de la constitution prévoyant la décentralisation que l'exécutif camerounais a veillé à procurer au pays plusieurs textes de loi et de réglementation l'encadrant²⁰. Ces

¹² Les Communes rurales étaient celles dont le ressort territorial s'étend à la fois sur des espaces urbanisés on non et sur des zones rurales.

¹³ Les Communes urbaines sont celles dont le ressort territorial se réduit à des espaces urbanisés.

¹⁴ Après la promulgation de la loi n° 92-002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux.

¹⁵ Loi n° 87/015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines.

¹⁶ Période de fortes tensions sociopolitiques au Cameroun ayant abouti à la fin du parti unique et à la révision constitutionnelle de janvier 1996.

¹⁷ Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

¹⁸ La Conférence Tripartite entre le gouvernement, les partis politiques de l'opposition et la société civile s'est tenue au Palais des Congrès de Yaoundé du 30 octobre au 15 novembre 1991, afin de trouver une solution aux mots d'ordre de « villes mortes » et de « désobéissance civile » qui paralysaient l'ensemble du pays.

¹⁹ Article 1(2), loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972. Deux types de Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) sont créés, certains directement par la constitution et d'autres sont du domaine de la loi.

²⁰ Il s'agit notamment des lois suivantes:

- loi n° 2004/17 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation;
- loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes;
- loi n° 2004/19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions;

derniers étaient censés concrétiser une certaine démocratie locale. Les Collectivités territoriales décentralisées (CTD) notamment au niveau local (Commune) et régional (Conseil Régional) se sont vu transférer des compétences en matière de développement économique, environnemental, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. Les impôts, taxes et redevances qui doivent être prélevés au profit des collectivités territoriales décentralisées sont également précisés. En ce qui concerne les Communes, c'est la *loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes* qui distinguait les diverses compétences qui leurs sont désormais dévolues²¹. Il faut souligner aussi que c'est six (6) ans plus tard que les décrets d'application transférant effectivement ces compétences seront signés. Un dispositif prévoyait à la tête des Communautés urbaines un *Délégué du Gouvernement*, qui était une véritable conception de décentralisation ambiguë²².

Dans l'espoir de trouver des solutions pour pacifier les régions de l'ex-Cameroun occidental en conflit depuis 2016, un *Grand Dialogue National* est instauré par le gouvernement du 30 septembre au 4 octobre 2019. Les résolutions ont eu des impacts sur le processus de décentralisation, comme l'adoption de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 *portant code général des collectivités territoriales décentralisées*, le nouvel instrument juridique

encadrant la décentralisation. Cette loi met un terme à la fonction controversée de *Délégué du gouvernement*, institue désormais une Dotation Générale de la Décentralisation ne pouvant être inférieure à 15 % des recettes de l'État (article 25) et reconnaît un *statut spécial* aux deux Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest (article 327).

5. Une décentralisation urbaine hésitante: la gouvernance urbaine ratée

Au niveau du gouvernement national, plusieurs structures ont été créées dans l'optique d'accompagner le processus de décentralisation au Cameroun. Il s'agit notamment du Conseil national de la décentralisation, du Comité interministériel des services locaux, du Comité national des finances locales, de la Commission interministérielle de coopération décentralisée et du Programme National de Développement Participatif. Cependant, au vu des procrastinations qu'accusent ce processus de décentralisation, le rôle et l'efficacité desdites structures peuvent être questionnés. D'autant plus si on se rappelle que l'efficacité de la gouvernance repose sur trois facteurs (Figure 1): la légitimité empirique, la confiance sociale et la construction des institutions (Börzel et al., 2018, p. 14). Ces facteurs impliquent le fonctionnement efficace pour une ville saine, sûre et inclusive.

5.1. Rapports entre les entités déconcentrées et les entités décentralisées

« L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter – régional »²³. S'appuyant sur cette prérogative constitutionnelle, l'État a doté le pays de lois et réglementation afin d'encadrer l'action publique des différents gouvernements (national, régionaux et locaux). Les pouvoirs des responsables administratifs des entités déconcentrées (circonscriptions administratives) et ceux des responsables des entités décentralisées (circonscriptions territoriales) sont définis.

Concernant les circonscriptions administratives, l'ensemble du territoire camerounais est divisé en 10 Régions, 58 départements et 360 arrondissements. « La Région est placée sous l'autorité d'un

- loi n° 2009/11 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées;

- loi n° 2009/19 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale;

- Décret n°2009/248 du 05 août 2009, fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation de la décentralisation.

²¹ Cette loi aux articles 15 à 22, transfère plusieurs compétences dans divers domaines: en matière de développement économique; en matière d'environnemental et de la gestion des ressources naturelles; en matière de planification, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'habitat: en matière de développement sanitaire et social; en matière de développement éducatif, sportif et culturel; de jeunesse, des sports et des loisirs; et en matière de culture et de promotion des langues nationales.

²² Dans les agglomérations camerounaises, comprenant des communes dites d'arrondissement et érigées en communautés urbaines, l'article 115 de la loi fixant les règles applicables aux Communes stipulait que: « Un délégué du gouvernement nommé par décret du Président de la République exerce la plénitude des fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la Communauté urbaine. Il est assisté d'adjoints nommés par arrêté du Président de la République ».

²³ Article 55 (4) Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

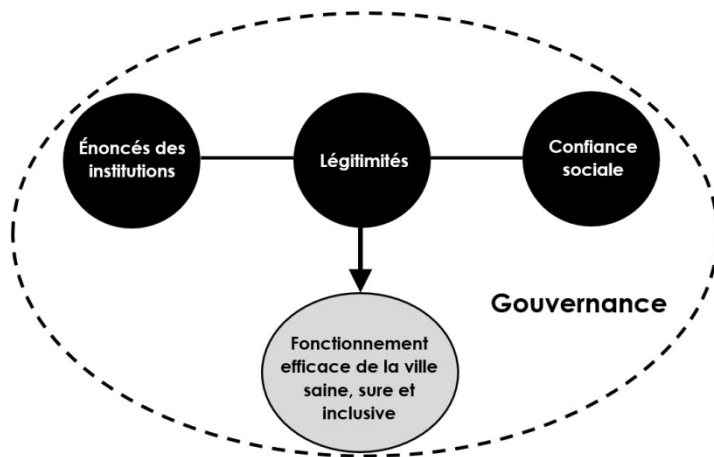


Figure 1. Efficacité opérationnelle de la gouvernance (Source: Raynaud & Tchenkeu, d'après Börzel, Risse, & Draude (2018))

Gouverneur, le Département sous l'autorité d'un Préfet et l'Arrondissement sous l'autorité d'un Sous-préfet²⁴ ». Ils sont tous nommés par décret du Président de la République. Dans leur circonscription administrative respective, le Gouverneur et le Préfet²⁵ sont les représentants du Président de la République, du Gouvernement et de chacun des ministres; le Sous-préfet quant à lui est le représentant du Gouvernement et de chacun des ministres²⁶. Ils sont par ailleurs tous placés sous l'autorité hiérarchique du Ministre en charge de l'administration territoriale.

S'agissant des circonscriptions territoriales, certaines ont été créées par la constitution (Région et Commune) et d'autres types de Communes par la

loi²⁷ (Communauté urbaine et Commune d'Arrondissement). Ainsi, le Cameroun compte 10 Régions²⁸, 14 Communautés urbaines, 45 Communes d'Arrondissement et 315 Communes. Les Régions et les Communes sont placées respectivement sous la tutelle étatique du Gouverneur²⁹ et du Préfet³⁰. Les prérogatives de ces fonctionnaires sont importantes sur les Collectivités Territoriales Décentralisées. Ils sont au centre du mécanisme de contrôle des CTD. De manière générale:

(1) Les actes pris par les Collectivités Territoriales sont transmis au représentant de l'État auprès de la collectivité territoriale concernée, par courrier recommandé ou par dépôt auprès du service compétent, contre accusé de réception. [...] (3) La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État [...] peut être apportée par tout moyen. (4) Les actes [...] sont exécutoires de plein droit quinze (15) jours après la

²⁴ Décret n°2008/376 du 12 novembre 2008, portant sur l'organisation administrative de la République du Cameroun (article 3).

²⁵ Conformément à l'article 36 du Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008: « Le Préfet est investi, pour le compte du gouvernement, d'une mission permanente et générale d'information et de coordination en matière sécuritaire, économique, sociale et culturelle à l'échelon du département. À ce titre: il représente l'état dans tous les actes de la vie civile et en justice; il veille au maintien de l'ordre à l'exécution des lois et des règlements ainsi qu'à l'exécution des plans et programmes de développement; il procède aux arbitrages nécessaires à la préservation de la paix sociale et au bon fonctionnement des services déconcentrés de l'État dans le département; il s'assure, le cas échéant, de l'effectivité de la continuité du service public dans les administrations et organismes placés sous son contrôle ».

²⁶ Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 (article 3).

²⁷ L'article 55(1) de la constitution précise: « Les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes. Tout autre type de collectivité territoriale décentralisée est créé par la loi ».

²⁸ Bien que les limites géographiques soient identiques, la région territoriale est distincte de la région administrative.

²⁹ Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 (article 41): « Le Gouverneur exerce les pouvoirs de tutelle de l'État sur la Région et les Établissements Publics Régionaux, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ».

³⁰ Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 (article 41): le Préfet exerce les pouvoirs de tutelle de l'État sur les Communes et sur les Établissements Publics Communaux, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

délivrance de l'accusé de réception, et après leur publication ou leur notification aux intéressés.³¹

Par dérogation à la précédente disposition, les actes pris dans plusieurs domaines demeurent soumis à **l'approbation préalable du représentant de l'État³²**:

- *les budgets, les comptes et les autorisations spéciales de dépenses;*
- *les emprunts et garanties d'emprunts;*
- *les conventions de coopération internationale;*
- *les affaires domaniales;*
- *les délégations de services publics au-delà du mandat en cours de l'organe délibérant de la Collectivité Territoriale;*
- *les conventions relatives à l'exécution et au contrôle des marchés publics, sous réserve des seuils de compétence prévus par la réglementation en vigueur;*
- *le recrutement du personnel, suivant les modalités fixées par voie réglementaire.*

Cette dérogation est du moins en contradiction avec l'article 22 (1) du même *code général des Collectivités Territoriales Décentralisées*, stipulant que « les Collectivités Territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ».

La Figure 2 ci-dessous présente schématiquement le rôle prépondérant ces personnalités nommées par Président de la République (gouvernement national) qui agissent simultanément sur les circonscriptions administratives et les circonscriptions territoriales décentralisées (gouvernement régional et local).

Suivant sa logique d'assurer un contrôle prépondérant sur l'ensemble du territoire, le gouvernement national ne fait pas de différence entre les tracés des limites géographiques des circonscriptions administratives et celles des circonscriptions territoriales. L'expérience pratique est équivoque dans les départements (circonscriptions administratives). Les limites sont

donc les mêmes que celles des Communes (circonscriptions territoriales). En effet, comme mentionné préalablement, les Conseils Municipaux et les Maires ont obligation de communiquer immédiatement au Préfet tous les actes pris pour qu'il en assure le contrôle³³ et c'est lui également qui approuve par arrêté le budget municipal³⁴. Dans un contexte de décentralisation et de contrôle par une tutelle déconcentrée, les réalités de l'exercice du pouvoir s'avèrent parfois conflictuelles au Cameroun. La teneur de la retranscription du discours de l'ex-Maire de la Commune Bafang, Pierre Kwemo, lors de la cérémonie d'installation du nouveau Préfet de sa circonscription territoriale révèle des rapports difficiles avec ces derniers:

[...] Monsieur le Gouverneur, je vous le dis d'avance, je vais apporter des reproches. Et justement, il appartiendrait peut-être au public d'apprécier. Après mon discours de bienvenue dans le cadre du respect de la solidarité administrative, sans aucun doute, vous allez vanter le mérite et le succès du Préfet sortant. Vous allez aussi vanter les qualités et les compétences du nouveau Préfet. Tout ceci devant les opprimés. Ceux qui ont subi pourront applaudir de peur de représailles. [...] Monsieur le gouverneur, en 2017, les populations se sont soulagées avec l'arrivée du Préfet qui nous quitte ce jour. Aujourd'hui, ces mêmes populations soufflent un grand soulagement avec le départ de leur Préfet. À cause des atrocités, abus de pouvoir, exactions, intrigues, blocages de toutes sortes de sa part. Nous sommes fatigués de dénoncer les actes et le comportement de nos Préfets pendant leur séjour et à leur départ.³⁵

³³ Loi no 2019/024 (article 215).

³⁴ Loi no 2019/024 (article 426).

³⁵ Discours prononcé le 21 octobre 2019 par, Pierre Kwemo (Maire de la Commune Bafang de 2013 au 3 mars 2020), <https://www.youtube.com/watch?v=0OAOmvrK5gM> (consulté le, 25 octobre 2019).

³¹ Article 74 de la loi no 2019/024.

³² Article 76 (1) de la loi no 2019/024.

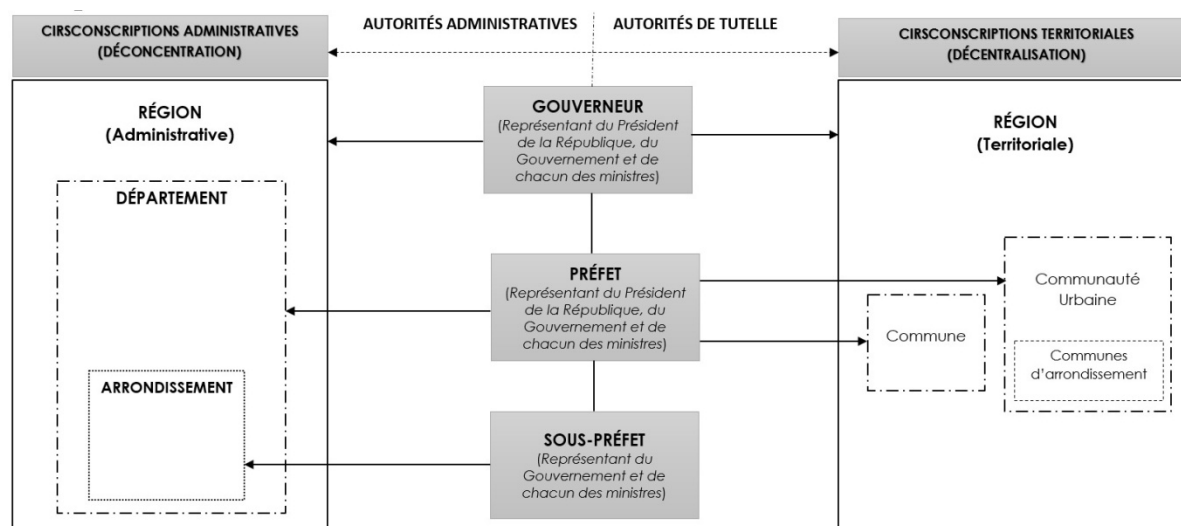


Figure 2. Rôle des personnalités nommées par l'État sur les circonscriptions administratives et les circonscriptions territoriales décentralisées (Source: les auteurs)

La structure décisionnelle aux échelles nationale, régionale et locale au Cameroun entre les diverses autorités (Figure 3) se fonde sur la loi 2019/024. Cette structure montre que c'est le Président de la République (élu national) qui est au sommet de la hiérarchie décisionnelle des circonscriptions administratives et des circonscriptions territoriales³⁶. Il peut par décret dissoudre le Conseil Municipal (article 187), aussi révoquer le Maire et ses adjoints (article 226). Quant au Ministre en charge des collectivités territoriales, il peut le suspendre le Conseil Municipal par un arrêté motivé (article 186), ainsi que le Maire et ses adjoints pour une durée de trois (3) mois (article 225). Il est de plus responsable de l'acceptation de la démission du Maire et ses adjoints (article 231). C'est également après l'avis motivé du Ministre en charge des collectivités territoriales que l'État peut accorder aux CTD, une avance de solde de trésorerie sur les recettes escomptées (article 457).

³⁶ L'article 147 de la loi 2019/024 dispose que: « (1) La commune est créée par décret du Président de la République, lequel en fixe la dénomination, le ressort territorial et le chef-lieu. (2) Le Président de la République peut, par décret, en tant que de besoin, modifier la dénomination; la délimitation géographique et le chef-lieu de la Commune. (3) Il peut, en outre, prononcer la suppression, par décret d'une commune. Le décret qui prononce la suppression décide de son rattachement à une ou plusieurs Communes ».

5.2. Conflits de compétences au sein des entités décentralisées et autonomie administrative entravée

L'analyse s'attarde principalement sur les Communes qui sont les CTD de base et s'occupent directement de la gestion des villes³⁷. Les CTD sont censées s'administrer librement par des conseillers élus et dans les conditions fixées par la constitution³⁸ et la loi³⁹. Cependant, les autorités municipales se heurtent à l'impossibilité de recruter certains personnels clés de leur administration. Il s'agit notamment:

- **du secrétaire général**⁴⁰, c'est le Ministre chargé des collectivités territoriales qui « *nomme et met fin aux fonctions de Secrétaire Général de mairie, sur proposition du Maire* » (Loi n° 2019/024, article 214);

³⁷ Vingt-quatre (24) ans après l'adoption de la Constitution, les Conseils Régionaux (nouvelles catégories CTD instituées) tardaient à être opérationnalisés. Les premières élections des conseils régionaux ont eu lieu le 6 décembre 2020.

³⁸ Article 55(1), loi n° 96-06 du 18 janvier 1996.

³⁹ Article 6, loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019.

⁴⁰ « Le secrétaire général, cadre disposant d'une bonne expérience en matière de management du développement local, anime les services de l'administration municipale. Il assure, sous l'autorité du Maire dont il est le principal collaborateur, l'instruction des affaires et l'exécution des décisions prises par celui-ci. Il reçoit à cet effet les délégations de signature nécessaires. », d'après la loi n° 2019/024, article 213(2).

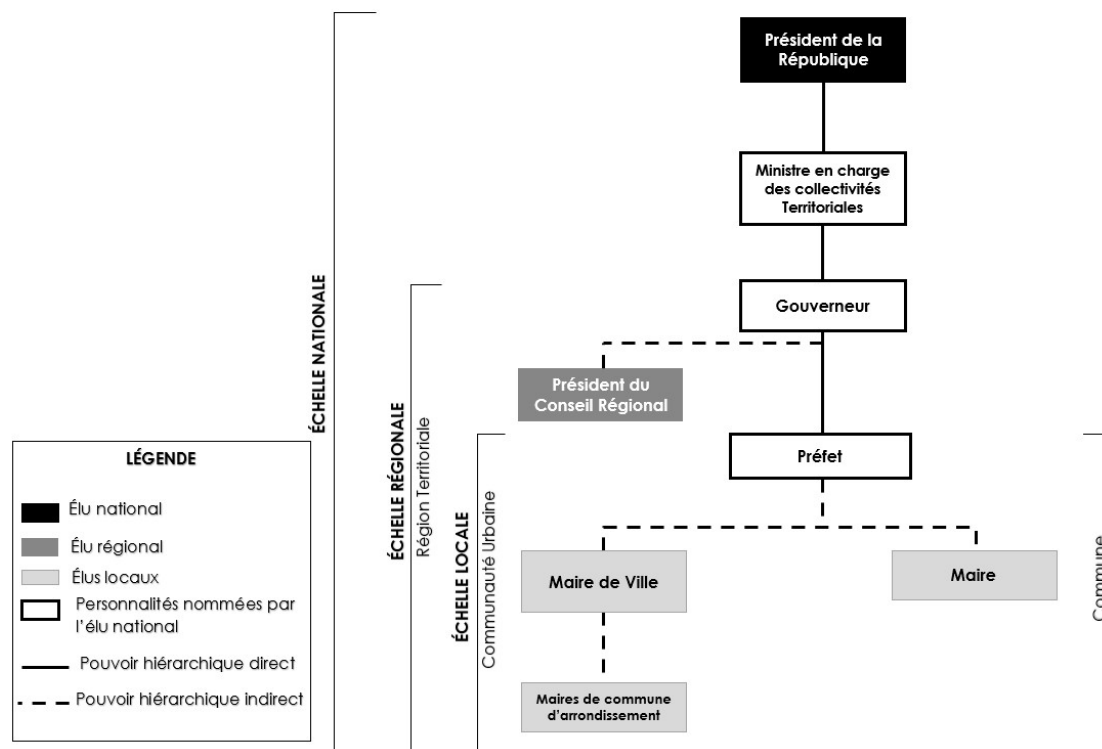


Figure 3. Structure décisionnelle aux échelles nationales, régionales et locales (Source: les auteurs)

- **du poste comptable** « autonome et détenant l'exclusivité de ses opérations financières », et créé par arrêté du Ministre chargé des finances (Loi n° 2019/024, article 437);
- **du receveur municipal**⁴¹, au sein des communautés urbaines, il est nommé par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités territoriales et du Ministre chargé des finances (Loi n° 2019/024, article 439);
- **des cadres**⁴², le recrutement des personnels à partir de la 7^e catégorie reste soumis à l'approbation du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Pourtant, les lignes directrices internationales sur la décentralisation considèrent le **principe de subsidiarité**⁴³ comme étant le fondement de la décentralisation.

Aujourd'hui, une décentralisation effective est considérée comme un élément de bonne gouvernance et l'expression de la pratique démocratique et d'une administration publique effective et efficace. L'on admet également que les autorités locales élues, au même titre que les autorités nationales et régionales, sont des acteurs clés de la gouvernance et de la gestion démocratique, qui collaborent avec les autorités nationales et régionales, mais ont aussi leurs propres domaines d'autonomie dans la vie publique. (ONU-Habitat, 2009, p. 7).

La Constitution camerounaise précise par ailleurs en son article 55 (2):

Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public.

⁴¹ Selon l'article 439 de la loi no 2019/024: « Le recouvrement des recettes et le paiement dépenses locales sont effectués par le comptable public de la Collectivité Territoriale dénommé « Receveur Régional » ou « Receveur Municipal ». L'article 455 (1) précise qu'il: « assure le recouvrement, la garde et le maniement des fonds et valeurs de la Collectivité Territoriale concernée ».

⁴² D'après l'article 5 (2) de l'Arrêté n° 00136/A/MINATD/DCTD.

⁴³ Selon le principe de subsidiarité, les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues, qui sont les plus proches des citoyens.

Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.

En plus d'être en marge des *lignes directrices internationales sur la décentralisation* et de la Constitution camerounaise, ce fait s'oppose également à la loi nationale *portant orientation de la décentralisation*. Celle-ci précise que *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions fixées par la loi*⁴⁴.

À peine une année après son adoption, le code de la décentralisation permet de relever des conflits de compétences et l'absence d'un cadre pour une véritable gouvernance. Ces conflits de compétences opposent parfois l'exécutif de la Communauté urbaine à ceux des Communes d'arrondissement⁴⁵ ou les Maires des communes d'arrondissement au *Receveur municipal*⁴⁶. Des conflits de compétence surgissent en outre toujours entre les élus locaux et les Préfets⁴⁷ ou avec les autorités traditionnelles⁴⁸.

⁴⁴ Loi n° 2019/024, article 6(1).

⁴⁵ C'est le cas du conflit ayant opposé le Maire de la ville de Yaoundé au Maire de la Commune d'arrondissement de Yaoundé 6 au sujet de la construction par ce dernier de certaines boutiques le long d'une rue de son secteur. <https://actucameroun.com/2020/09/03/yaounde-abus-dautorite/> (consulté 15 septembre 2020).

⁴⁶ À titre d'illustration, le Maire de la commune de Douala 5 avait décidé de sceller la Recette municipale de sa Commune au motif que le Receveur municipal bloquait le versement des salaires du personnel. <http://www.cameroon-info.net/article/cameroun-climat-social-le-receveur-municipal-de-la-commune-de-douala-5e-accuse-de-383454.html> (consulté le 30 septembre 2020).

⁴⁷ L'exemple de l'exploitation d'une carrière de pouzzolane ayant opposé le Maire de la commune de Njombe-Penja au Préfet du département du Moungo. <https://actucameroun.com/2020/07/08/la-tension-entre-le-maire-njombe-penja-et-le-prefet-du-departement-du-moungo-declenche-des-affrontements-entre-la-population-et-les-forces-de-lordre/> (consulté le 13 juillet 2020).

⁴⁸ La Maire de la Commune de Fouban s'oppose à la reconstruction de la « Porte d'Entrée de la ville » réalisée par le Sultan, Roi des Bamoun (principale communauté des autochtones de la localité). <http://www.cameroon-info.net/article/cameroun-fouban-ouest-le-maire-tomano-ndam-njoya-soppose-a-la-reconstruction-de-la-389931.html> (consulté le 10 décembre 2020).

5.3 Transfert de compétences, ressources financières et humaines

Les premiers transferts de compétences et des ressources aux CTD se sont effectués en 2010. En 2015, le transfert de l'entière des compétences aux collectivités a été respecté à 92% (Ondoua, 2018). La nécessité d'un plaidoyer en faveur du renforcement des capacités des intervenants à travers une approche durable pour atteindre l'objectif de la décentralisation au Cameroun reste d'actualité (Cheka, 2007). Les divers rapports du Conseil National de la Décentralisation révèlent que la mise en œuvre de la décentralisation fait face à plusieurs difficultés, au nombre desquelles:

- *l'insuffisance des moyens financiers propres dans la plupart des CTD (92% des communes sont incapables de s'autofinancer);*
- *l'absence d'une culture de gouvernance locale et de démocratie participative;*
- *l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines au niveau local;*
- *l'inorganisation de la société civile qui devrait être un partenaire important des CTD;*
- *l'inadaptation des services déconcentrés de l'État, appelés à accompagner les CTD.*

Selon le gouvernement, le transfert des compétences aux CTD s'est achevé en 2016 au Cameroun. La dotation en ressources d'investissement public transférée aux collectivités territoriales décentralisées au titre de l'exercice 2019 était en augmentation par rapport aux années antérieures. Cependant, elle demeurait faible. Elle représentait 7,07 % du budget d'investissement public national du Cameroun. Parmi les griefs relevés lors du récent Conseil national de la décentralisation, les Communes ne peuvent répondre efficacement aux défis du développement local à cause de la non-application de certaines dispositions des lois relatives à la décentralisation (Fouda, 2019, p. 3)⁴⁹. Ce constat est partagé par Cheka (2019, p. 8), il confirme que: « [...] le problème de notre décentralisation est au niveau de l'application des lois qui existent. Essayons d'être cohérents envers

⁴⁹

https://www.spm.gov.cm/site/sites/default/files/communi-que_final_cnd_17_septembre_2019.pdf (consulté le 25 septembre 2019).

nous-mêmes en appliquant les lois et la plupart des problèmes seront résolus ». Les décrets d'application sont un autre frein au processus de décentralisation en lien avec la loi. Ils ne sont pas systématiquement signés par le gouvernement national.

[...] l'État peut faire preuve de bonne foi. Par exemple lorsque les projets de loi sont soumis, au même moment on peut préparer un texte pour accompagner. Le fait qu'il y ait des retards par rapport à l'application des lois préjudicie gravement sur le fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées. (Essomba, 2020, p. 9).

5.4. Gestion des ressources locales, participation citoyenne et légitimité des élus

La transparence dans gestion des ressources au niveau local est une préoccupation lancinante au Cameroun. Plusieurs élus locaux ont été condamnés ou font l'objet de poursuites judiciaires devant le *Tribunal Criminel Spécial* camerounais pour détournement de deniers publics. Malgré l'armada de textes législatifs et réglementaires encadrant les marchés publics (locaux), des manigances astucieuses sont conçues pour faire main-basse sur les commandes et les deniers des municipalités.

Les gestionnaires ne peuvent agir autrement. Ils n'ont pas l'obligation de rendement. Ils ne rendent même pas compte à leur électorat. Ils sont pour la plupart, investis par le parti au pouvoir et, sont souvent élus grâce à la mise en œuvre d'une alchimie qui dépasse l'entendement du bas peuple. Ils sont par ailleurs gangrenés par la corruption qui est endémique aux services administratifs. On comprend aisément que la gestion actuelle des villes par les gouvernants en poste aboutisse à un désordre urbain indescriptible en perspective, à un chaos. (Mougoué, 2018, p. 55).

Des canaux devant permettre aux gouvernements locaux de rendre compte et de porter des informations (de manière accessible et compréhensible) aux citoyens en temps opportun sont inopérants. Pour les municipalités ayant des sites internet, la majorité n'est pas à jour. Dans la loi encadrant la décentralisation, la participation citoyenne n'intègre pas de la consultation publique, les mécanismes de

négociation et d'implication des populations durant la mise en œuvre de l'action publique.

La légitimité des élus municipaux est critiquable. La présentation des candidatures indépendantes est improbable. L'élection au poste de Conseiller municipal est un scrutin de liste réservé aux candidats présentés par des partis politiques⁵⁰. Certes, les conditions sont draconiennes, mais s'il est possible de se présenter comme candidat indépendant à l'élection présidentielle (au niveau national), cette éventualité n'existe pas au niveau des exécutifs locaux. C'est probablement l'une des raisons pour laquelle, les luttes (endogènes et exogènes) des partis politiques durant les campagnes aux élections locales entre les divers clans ne portent pas suffisamment sur des projets de développement urbain. Les conditions et le mode de scrutin actuel des conseillers municipaux sont aussi quelque peu exclusifs⁵¹. Le montant de la caution pour se présenter à cette fonction locale représente 138% du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) mensuel⁵².

Tout en supprimant la fonction tant débattue de *Délégué du gouvernement*⁵³, la nouvelle loi portant Code des collectivités territoriales décentralisées⁵⁴ fait naître de nouvelles polémiques sur la plus haute fonction du gouvernement urbain (Maire de la ville). L'article 246(1) de cette loi stipule que « *le Maire de la Ville un conseiller municipal d'une Commune*

⁵⁰ Article 171 (1), Code électoral au Cameroun, 2012: « L'élection des conseillers municipaux a lieu au scrutin de liste, sans vote préférentiel ni panachage ».

⁵¹ Voir TITRE VI: dispositions spécifiques à l'élection des conseillers municipaux, loi n° 2012/001 du 19 avril 2012, portant Code électoral au Cameroun, modifiée et complétée par la loi n° 2012/017 du 21 décembre 2012.

⁵² Le décret no 2014/2217/PM du 24 juillet 2014 portant revalorisation du SMIG, le fixe à 38 200 FCFA/mois. Pourtant la caution pour être candidat à l'élection municipale est de 50 000 FCFA (Article 183, Code électoral au Cameroun 2012).

⁵³ Au sein des Maires d'arrondissements regroupés dans les Communautés urbaines, la fonction de Délégué du Gouvernement créait un réel trouble. En plus de la tutelle des Préfets, les Maires d'arrondissements ne concevaient pas qu'à la tête de leur regroupement d'élus locaux (Communauté urbaine), des personnalités (Délégué du Gouvernement) étaient nommées par l'exécutif national pour administrer leur agglomération. Les conflits de compétences entre les Délégués du Gouvernement et les Maires furent légion. Ils concernaient en général la collecte des taxes (des marchés et stationnements urbains), la délivrance des actes d'urbanisme et l'affectation des budgets.

⁵⁴ Loi 2019/024 du 24 décembre 2019.

d'arrondissement de ladite Communauté urbaine, est une personnalité autochtone de la Région de rattachement de la Communauté urbaine ». Cet article donne à la loi, un caractère exclusif, discriminatoire et restrictif à la démocratie locale. Elle fait de certains citoyens résidents des grandes villes du pays, des électeurs inéligibles au poste de *Maire de la ville*. Les villes camerounaises sont pourtant cosmopolites depuis plusieurs générations. Dans un tel contexte, être « *autochtone* » ne peut être source d'une quelconque légitimité, de confiance sociale ou de toutes autres compétences pour la gestion efficiente des villes (Communautés urbaines). Paradoxalement, le gouvernement camerounais reconnaît dans sa *Stratégie nationale de développement 2020-2030*, qu'« *afin d'améliorer la gouvernance politique et institutionnelle, la priorité sera accordée au cours de la période 2020-2030: [...] à la promotion de l'égalité des chances dans le processus politique* » et; « *promouvoir et appliquer des politiques non discriminatoires* » comme des actions visant à renforcer la confiance des citoyens et des investisseurs⁵⁵.

La *Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local* (Union Africaine, 2014) reconnaît la démocratie comme *le fondement de la gouvernance locale* qui porte *une forme participative et représentative*⁵⁶. La participation des citoyens aux élections municipales demeure faible. Lors du dernier scrutin municipal du 09 février 2020, plusieurs sources concordantes témoignent d'une « *abstention record* »; son taux serait autour de 70% (Foute, 2020; Kamdem, 2020). D'après Henri Njoh Manga Bell⁵⁷, « *Cela peut s'expliquer par le non-retrait des cartes d'électeurs, le manque d'engouement à participer à ces élections, la perte de confiance dans le processus et, surtout, au mot d'ordre de boycott des acteurs de l'opposition* ». Les multiples contestations pré et postélectorales sur la crédibilité du processus ne sont pas également de nature à renforcer la légitimité politique des élus locaux au Cameroun. Revendiquant au préalable la réforme consensuelle du système électoral et la résolution du conflit dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest, certains partis politiques de

l'opposition⁵⁸ ont décidé de lancer une campagne d'appel au boycott des dernières élections municipales et législatives. L'Union africaine⁵⁹ avait recommandé en son temps à tous les acteurs politiques et électoraux d'« *engager un dialogue politique inclusif visant à promouvoir les réformes politiques, juridiques et électorales afin de consolider la démocratie, la gouvernance, la paix et la stabilité* ». Quant au Parlement européen, avant lesdites, il exhortait:

[...] le régime camerounais à bâtir une véritable démocratie représentative et vivante; lui demande à cette fin de convoquer tous les acteurs politiques pour procéder à une révision consensuelle du système électoral, afin d'en faire un processus libre, transparent et crédible; demande que cette révision soit effectuée avant toute nouvelle élection, afin de promouvoir la paix et d'éviter les crises postélectorales; invite l'Union européenne à intensifier son assistance technique en faveur du Cameroun pour soutenir ses efforts de renforcement des procédures électorales dans le sens de la démocratie. (Parlement européen, 2019).

La campagne de boycott de l'opposition, la recommandation de l'Union africaine et l'exhortation du Parlement européen visant à améliorer le système électoral n'ont pas reçu un écho favorable auprès du gouvernement camerounais. À la fin du double scrutin municipal et législatif, on a assisté à un corolaire de contestations. Plusieurs recours ont été introduits dans les divers tribunaux administratifs du pays par les partis politiques, y compris le parti au pouvoir⁶⁰. Le but était de contester les résultats du scrutin, allant parfois jusqu'à exiger son annulation partielle ou totale dans certaines circonscriptions électorales du fait des nombreuses irrégularités constatées. Le leader du *Parti Camerounais pour la Réconciliation Nationale (PCRN)*, le député Cabral Libii Li Ngué, affirme avoir proféré, la menace d'incendier le

⁵⁵ Stratégie nationale de développement 2020-2030 (République du Cameroun, 2020, p. 94).

⁵⁶ Article 12.

⁵⁷ Président de la branche locale de Transparency International, cité dans l'article de (Franck Foute, 2020).

⁵⁸ Il s'agit notamment du Mouvement pour la renaissance du Cameroun (MRC) et Cameroon People's Party (CPP).

⁵⁹ Déclaration préliminaire de la Mission d'Observation Électorale de l'Union Africaine pour l'élection présidentielle du 7 octobre 2018 en République du Cameroun.

⁶⁰ Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC).

tribunal de la ville d'Éseka, en cas de tripatouillages des résultats issus des bureaux de vote. Il révèle:

[...] Là où j'ai été élu, moi, à Éseka, demandez comment ça s'est passé. À un moment, on fait partir des gens avec de l'argent, pour retourner les résultats au tribunal là-bas dans la commission départementale, parce qu'il fallait absolument donner un siège à un parti politique; parce qu'il avait beaucoup dépensé. Celui qui est parti de Yaoundé avec l'argent est arrivé à Yaoundé [Éseka]. Les réunions de minuits ont commencé avec les magistrats et autres. Le même matin, j'ai appelé tous mes gars. Je leur ai dit, un, vous allez à la station, vous achetez, allez m'acheter de gros bidons. Vous mettez l'essence dans ces gros bidons. Vous allez vous placer devant le tribunal en alignant lesdits bidons. Vous ne faites rien; vous ne cassez rien; avec vos allumettes. Et moi, je vais appeler le président du tribunal, je vais lui dire que, les bidons que tu vois là dehors, vont mettre le feu au tribunal si les résultats que nous connaissons tous ne sortent pas. Parce que nous, on avait mis les gens dans tous les bureaux de vote. Dans le Nyong-Ekele, j'ai tous les PV. Mais malgré ça, ils voulaient essayer quelque chose. Au point où je me rappelle, à l'époque, la femme du Président du tribunal qui n'habite pas loin du tribunal est venue voir mes gars pour leur dire, qu'écoutez, s'il vous plait ne mettez pas le feu, nous habitons à côté, nous avons de petits enfants. Les gars lui ont dit, ton mari, s'il veut que vous viviez et vos petits-enfants, n'a qu'à sortir les résultats que le peuple a donnés. Je vous dis, voilà la réalité.⁶¹ (Libii, 2020).

5.5. Emprise du gouvernement national sur les ressources financières locales

Le Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM), selon son décret de réorganisation⁶² est une autre ambiguïté en matière de décentralisation au Cameroun. Il a pour mission

l'entraide entre les communes notamment par des contributions de solidarité et des avances de trésorerie, le financement des travaux d'investissement communaux ou intercommunaux, la centralisation et la redistribution des centimes additionnels communaux et enfin, la couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'état civil. Le FEICOM tire par ailleurs la grande partie de ses ressources financières de la fiscalité locale: 10% du produit de l'impôt libératoire, du produit des patentes, des licences et de la taxe sur le bétail; 50% de la taxe de stationnement; 50% de la taxe de transhumance; 50% de la taxe de transit du bétail et 20% des centimes additionnels communaux.

Le FEICOM est cependant placé sous la tutelle technique du ministère en charge des collectivités territoriales et sous la tutelle financière du ministère en charge des finances. Plus surprenant encore dans un contexte de « décentralisation », les principaux responsables du staff administratif du FEICOM (le Président et les membres du Conseil d'Administration, le Directeur général et son adjoint) sont nommés par décret présidentiel. Selon sa configuration actuelle, le FEICOM est perçu comme un « organe » du gouvernement national contrôlant de manière opaque les revenus de la fiscalité locale. Certains anciens hauts responsables de cette structure ont été condamnés pour des faits de détournement des deniers publics.

Malgré les transferts de certaines ressources financières aux municipalités par le FEICOM, les municipalités restent dans l'incapacité d'assumer les charges de fonctionnement et d'investissement inscrites dans leurs budgets. Le FEICOM fait aujourd'hui face à un faible taux de recouvrement des prêts et avances de trésoreries consenties aux municipalités. L'impact de certains choix stratégiques du FEICOM doit être questionné. Ces dernières années, des ressources financières importantes de la structure ont été orientées pour la construction d'édifices devant abriter son siège et ses agences régionales (également à des coûts faramineux). Pourtant, plusieurs Communes sont logées dans des abris de fortune et en déficit de personnels techniques compétents.

6. Conclusion

L'analyse du processus de décentralisation camerounais par une approche historique permet de comprendre que, les concessions pour plus

⁶¹ Retranscription de l'extrait de son point de presse du 9 septembre 2020, au siège de son parti politique, <https://www.camerounweb.com/CameroonHomePage/NewsArchive/DERNIERE-MINUTE-Cabral-Libii-r-v-le-avoir-tent-d-incendier-le-tribunal-VIDEO-540739?video=1>.

⁶² Décret n° 2006/182 du 31 mai 2006 (article 4, 6 et 23).

décentralisation des collectivités territoriales ont toujours été obtenues après des tentatives de résolutions de crises sociopolitiques (Tripartite et Grand Dialogue National). Malgré les nombreux progrès menés, le rythme de mise en œuvre des réformes pour accorder plus d'autonomie aux collectivités territoriales demeure lent. Plus de vingt-cinq ans après l'adoption de la révision constitutionnelle faisant du pays un *État unitaire décentralisé*, certaines dispositions héritées du mode d'administration français, visant à maintenir un pouvoir central prédominant, perdurent insidieusement. C'est l'une des sources de conflits entre les acteurs (représentant de l'État, élus locaux, autorités traditionnelles) et au sein des municipalités. Globalement, la décentralisation demeure dans les limites étroites qui leurs sont reconnues par le gouvernement national; et les moyens d'action, les ressources et les compétences sont ceux que celui-ci décide de concéder aux CTD (Guimdo, 1998, p. 99). Certains articles de lois à ce propos se contredisent subtilement, d'autres ne sont pas strictement appliqués et certains en attente de décrets d'application.

Afin de parvenir à une gouvernance permettant un fonctionnement efficace des villes camerounaises pour un développement urbain se voulant *durable*, il urge de conformer le cadre institutionnel de la décentralisation au *principe de subsidiarité* et d'y abroger tous les dispositifs exclusifs. Au-delà de la nécessité de placer les élus locaux véritablement au centre de la gestion urbaine, en réduisant l'influence du gouvernement national et des représentants de l'État; il est en outre important de permettre aux exécutifs locaux d'être responsables du recrutement de l'ensemble de leur personnel et de se doter des capacités d'autofinancement. La démocratie représentative et participative au niveau local nécessite une meilleure attention. Afin de conforter la légitimité des gouvernements urbains, le mode de désignation des conseillers municipaux mérite un consensus entre les parties prenantes et la possibilité d'avoir des candidatures indépendantes. La compétition politique pourrait ainsi se dérouler à l'extérieur du cercle hermétique des partis politiques et autour des questions préoccupant les citoyens (cadre et conditions de vie). Les élus locaux devraient de plus jouer un rôle majeur dans la gestion du FEICOM en étant responsables de la désignation de l'équipe managériale et de la définition de ses politiques. Enfin, la reddition des comptes, la transparence dans la gestion des ressources et la

participation citoyenne sont des enjeux majeurs à intégrer pour le long chemin qu'il reste à faire pour une véritable gouvernance urbaine au Cameroun. La mise en œuvre d'une réelle politique de gouvernance peut permettre de retrouver une « longue tradition de gouvernement participatif en Afrique » (Sen, 2006) et prévenir certains conflits sociopolitiques.

Références bibliographiques

- Börzel, T. A., Risse, T., & Draude, A. (2018). Governance in Areas of Limited Statehood: Conceptual Clarifications and Major Contributions of the Handbook. In T. Risse, T. A. Börzel, & A. Draude (Éds.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* (3-28). Oxford University Press.
- Briltey, B. (1995). Gestion municipale sous tutelle au Cameroun. *Villes en Parallèle*, 22(1), 68-85. <https://doi.org/10.3406/vilpa.1995.1193>
- Cheka, C. (2007). The state of the process of decentralisation in Cameroon. *Africa Development, Council for the Development of Social Science Research in Africa*, XXXII(2), 181-196.
- Cheka, C. (2019). *Les textes sur la décentralisation sont bons, mais leur application fait défaut* [Défis actuels, Bihebdomadaire - n° 414 du jeudi 29 août au 1er sept. 2019].
- Crowder, M. (1964). Indirect Rule: French and British Style. *Africa: Journal of Intenational Afrivcan Institute*, 34(3), 197-205. <https://doi.org/10.2307/1158021>
- Denoix de Saint Marc, R. (2016). *L'État* (3e édition). Presses Universitaires de France.
- Essomba, A. L. (2020). *La loi portant Code général des CTD ne nécessite pas un décret d'application* [Quotidien Mutations- Numéro].
- Foucault, M. (2001). La « gouvernementalité ». In D. Defert & J. Lagrange (Éds.), *Dits et écrits II, 1976-1988* (Gallimard, 635-657).
- Fouda, S. M. (2019). *Communiqué à l'issue de la session du conseil national de la décentralisation du mardi 17 septembre 2019* (4). Services du Premier ministre, Secrétariat général.
- Foute, F. (2020). Au Cameroun, les premières leçons d'un scrutin boudé par les électeurs. *Jeuneafrique*. <https://www.jeuneafrique.com/894867/politique/au-cameroun-les-premieres-lecons-dun-scrutin-boude-par-les-citoyens/>
- Guimdo Dongmo, B.-R. (1998). Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées). *Revue générale de droit*, 29(1), 79-100. <https://doi.org/10.7202/1035696ar>
- Hond, J. T. (2010). État des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun. In M. Ondo, *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes* (93-114). L'Harmattan.
- Kamdem Souop. (2020). Abstention record aux élections municipales et législatives du 9 février 2020 au Cameroun. villesetcommunes.info.

- <https://www.villesetcommunes.info/actu-cameroun/abstention-record-aux-municipales-legislatives-9-fevrier-cameroun/>
- Kamto, M. (1988). Introduction au droit de l'urbanisme du Cameroun. *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, 6, 1610-1646.
- Lacroix, I., & St-Arnaud, P.-O. (2012). La gouvernance: Tenter une définition. *Cahiers de recherche en politique appliquée*, IV(3), 19-37.
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? In D. Levi-Faur (Éd.), *The Oxford Handbook of Governance* (3-18). Oxford University Press.
- Libii, C. (2020). *Point de presse PN Cabral Libii 9 sept 2020* [Entretien]. <https://www.facebook.com/100004661114702/videos/1658673177631370/>
- Momo, B. (1995). Réflexions sur le système communal camerounais: Contribution à l'étude de la décentralisation territoriale au Cameroun. *Juridis infos*, 24, 81-86.
- Moreau Defarges, P. (2011). *La gouvernance* (4e édition). Presses Universitaires de France.
- Mougoué, B. (2018). Le désordre urbain au Cameroun: Un mal qui prend de l'ampleur. In M. Simeu-Kandem & Touna Mama, *Les politiques de la ville en question: A la recherche d'une meilleure gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne* (45-62). L'Harmattan.
- Nations Unies. (1996). *Rapport de la conférence des nations unies sur les établissements humains (Habitat II), (Istanbul, 3-14 juin 1996)* (A/CONF.165/14; p. 226). ONU-Habitat.
- Nations Unies. (2017). Nouveau Programme pour les Villes. *Conférence des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable (Habitat III), 20 Octobre 2016, Quito (Équateur)*.
- Ondoua Biwolé, V. (2018). Processus de décentralisation et gouvernance urbaine au Cameroun: Leçons d'une enquête in situ. In M. Simeu-Kandem & Touna Mama, *Les politiques de la ville en question. A la recherche d'une meilleure gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne* (233-252). L'Harmattan.
- ONU-Habitat. (2009). *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous* (p. 27). Programme des Nations Unies pour les établissements humains.
- Parlement européen. (2019). *Résolution du Parlement européen sur le Cameroun* (2019/2691-RSP).
- Peters, B. G. (2012). Governance As Political Theory. In D. Levi-Faur (Éd.), *The Oxford Handbook of Governance* (19-32). Oxford University Press.
- Rangeon, F. (1996). Le gouvernement local. In *La gouvernabilité* (Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, 166-173). Presses Universitaires de France.
- République du Cameroun. (2020). *Stratégie nationale de développement 2020-2030: Pour la transformation structurelle et le développement inclusif*. Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT).
- Rivron, S. (2014). *La notion d'Indirect rule* [Thèse de Doctorat, Université de Poitiers - UFR de droit et sciences sociales]. <http://nuxeo.edel.univ-poitiers.fr/nuxeo/site/esupversions/7b72e5aa-4a74-4f6c-bf02-52785dd54d7b>.
- Sen, A. (2006). *Identité et violence*. Odile Jacob.
- Tientcheu Njiako, A. (2003). *Droits fonciers urbains au Cameroun*. Presses universitaires d'Afrique.
- Union Africaine. (2014). *Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local* (23e session ordinaire de la conférence; p. 23). Union Africaine.
- Union Africaine. (2018). *Déclaration préliminaire de la Mission d'Observation Électorale de l'Union Africaine pour l'élection présidentielle du 7 octobre 2018 en république du Cameroun* (9). https://au.int/sites/default/files/pressreleases/35142-pr-final-preliminary_statement_cameroon_french.pdf.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261. <https://doi.org/10.1086/466942>.

Textes de loi et réglementations

- Arrêté n° 00136/A/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant exécutoires les tableaux types des emplois communaux.
- Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955, portant réorganisation municipale en Afrique Équatoriale Française (Madagascar, Cameroun et Togo).
- Loi n° 87/015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines.
- Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.
- Loi n° 2004/17 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.
- Loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.
- Loi n° 2004/19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.
- Loi n° 2009/11 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 2009/19 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.
- Loi n° 2012/001 du 19 avril 2012, portant Code électoral au Cameroun, modifiée et complétée par la loi n° 2012/017 du 21 décembre 2012.

- Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant *code général des collectivités territoriales décentralisées*.
- Décret n° 94/232 du 05 décembre 1994, précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.
- Décret n° 2006/182 du 31 mai 2006 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2000/365 du 11 décembre 2000 *portant réorganisation du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale*.
- Décret n°2008/376 du 12 novembre 2008, *portant sur l'organisation administrative de la République du Cameroun*.
- Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008 fixant *les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services*.
- Décret n°2009/248 du 05 août 2009, *fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation de la décentralisation*.
- Décret n° 2014/2217/PM du 24 juillet 2014 *portant revalorisation du SMIG*.